

HEIKKI SUOMINEN

VALTUUSTOT KESKUSTELEMASSA LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNISTA

JOHDANTO

Viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien on valtakunnallisissa keskusteluissa ja sosiaali- ja terveyspoliittisissa ohjelmissa painotettu lasten ja nuorten hyvinvoinnin huomioon ottamista päätöksenteossa. Tavoitteena on ollut, että keskustelu näkyisi kuntien päätöksenteon esityslistoilla. Monet kunnat ovat ryhtyneet laatimaan hyvinvointipoliittisia ohjelmia ja -strategioita sekä koko kunnan väestölle että eriytetysti lapsille ja nuorille.

Paikallista poliittista keskustelua nimenomaan keskusteluna ei juuri ole tutkittu. Tässä artikkelissa pureudutaan aiheeseen valtuustokeskustelun verran. Tutkimuksen kohteena ovat valtuustokeskustelut, jotka käytiin kolmessa kaupungissa, Lappeenrannassa, Kuopiossa ja Jyväskylässä. Nämä kaupungit ovat osallistuneet Stakesin koordinoimaan lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko ja kuntastrategiat -hankkeeseen, joka alkoi vuonna 1997. Hankkeen tavoitteena on ollut, että kunnat laativat tiivistetyn kuvauksen (lasten ja nuorten hyvinvointiselonteon) kuntansa lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja palveluiden kehityksestä ja nykytilasta sekä esittävät toimenpide-ehdotuksia kunnan päättäjille.

Hankkeeseen osallistuvat kunnat ovat olleet Jyväskylä, Jyväskylän mlk., Kajaani, Kokkola, Kuopio, Lappeenranta, Lappi, Nastola, Nokia, Porvoo, Rovaniemen mlk., Rovaniemi, Salo ja Turku. Keväällä 2001 lähes kaikki selonteot ovat valmistuneet. Selonteon laatimisessa kunnilla on ollut varsin vapaat kädet, joskin keskeistä sen laatimisessa on ollut hyvinvoinnin kvantitatiivisen tilastotiedon hankkiminen ja muokkaaminen indikaattoreiksi (ks. Lasten ja nuorten ..., 2000). Muuta tietoa selonteon pohjaksi on kerätty kuntakohtaisesti muun muassa haastatteluiden, pal-

velukuvausten ja kuntien välisten vertaisarviointien avulla (ks. Suominen 1999). Selontekohankkeen tavoitteena on ollut, että kuntien päättäjät kävisivät strategisen linjakeskustelun lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja sen edistämisestä. Tätä silmälläpitäen selonteon julkistaminen liitettiin valtuustokäsittelyyn. Selonteon ja valtuustokeskustelun sekä lehdistötilaisuuden oletettiin olevan tehokas keino vaikuttaa kunnan palveluihin ja muihin toimintoihin.¹

TUTKIMUKSEN AINEISTO

Tämän tutkimuksen aineistona olevat kolme valtuustokeskustelua käytiin lasten ja nuorten hyvinvointiselonteon julkistamisen yhteydessä. Keskustelu käytiin Lappeenrannassa marraskuussa 1998, Kuopiossa toukokuussa 1999 ja Jyväskylässä toukokuussa 2000. Lappeenrannan keskustelu käytiin päätösvaltaisen kokouksen jälkeen eikä valtuutetuilla ollut mahdollisuutta tutustua etukäteen selonteon sisältöön. Paikalla oli noin puolet valtuutetuista. Kuopion ja Jyväskylän keskustelut käytiin selonteon käsittelyä varten varatussa päätösvaltaisessa kokouksessa, jolloin lähes kaikki valtuutetut olivat paikalla.

Keskustelut kestivät puolestatosta tunnista kahteen tuntiin. Valtuustojen enemmistö oli mie-

¹Lehdistötilaisuus selonteon julkistamisen yhteydessä ei juuri kiinnostanut toimittajia. Paikalliset mediat uutisoivat selonteosta kuitenkin yhteensä parin kolmen jutun verran eli useammin kuin tilaisuuksissa oli toimittajia. Alun perin vähäinen mediajulkisuus myös kasvoi merkittävästi, kun toinen media uutisoi jonkin toisen jutun. Esimerkiksi Demarin jutusta uutisoitiin valtakunnallisesti TV 1:n aamu-tv:n lehdistökatsauksessa.

Taulukko 1. Valtuutettujen ja puheenvuorojen lukumäärä ilman repliikkipuheenvuoroja valtuustoryhmittäin

	Lappeenranta		Kuopio		Jyväskylä	
	valtuutettuja	puh.vuoroja	valtuutettuja	puh.vuoroja	valtuutettuja	puh.vuoroja
SDP	18	3	16	4	21	2
Kok.	13	4	16	4	14	1
Kesk.	10	2	12	6	8	1
Vihr.	2	–	7	6	6	2
SKL	2	1	1	0	4	1
Vas.	1	1	7	1	6	2
Muut	5	5 *	–	3 **	0	1 ***
Yhteensä	46	16	59	24	59	9

* Kansalaisliike Myö

** kaupunginjohtaja 1, selvittämätön 2

*** Mannisen valtuustoryhmä

hiä, kuten myös puheenvuoroja pitäneistä. Keskustelut äänitettiin kaupungin toimesta Lappeenrannassa ja Jyväskylässä ja tutkijan toimesta Kuopiossa sekä seurattiin itse paikalla Lappeenrannassa ja Kuopiossa. Taulukossa 1 esitetään valtuutettujen ja puheenvuorojen lukumäärät ilman lyhyitä kommenttipuheenvuoroja valtuustoryhmittäin.

Taustaksi on syytä mainita, että keskusteluiden pohjana toimivat lasten ja nuorten selonteot olivat keskenään varsin erilaisia. Lappeenrannan lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko oli laadukkaasti painettu vihkonen, jossa läpikäyvänä teemana oli vanhemmuus. Selonteossa ei juuri ollut kaupunkia koskevia kvantitatiivisia kuvauksia. Sen aineisto oli jaettu aiheittain kaupungissa lasten ja nuorten hyväksi työskentelevien alatyöryhmien mukaisesti (terveys, oppiminen, turvallisuus, vapaa-aika). Kuopion lähes 90-sivuinen selonteko oli tilastolliselta aineistoltaan laaja selvitys, jossa aineiston luokittelussa oli käytetty hyväksi Erik Allardtin hyvinvoinnin kolmijakoa (elinolot ja elintaso, yhteisyyssuhteet ja itsensä toteuttaminen) täydentäen sitä muun muassa terveydentilan kuvauksella. Jyväskylän 25-sivuinen selonteko keskittyi palveluiden kvantitatiiviseen kuvaukseen hieman samantapaisen viitekehyksen pohjalta kuin Kuopion selonteko. Mainittakoon, että kaikki muutkin olemassa olevat selonteot ovat keskittyneet palveluihin, koska tarveindikaattoreita oli, ehkä Kouluterveyystutkimuksia lukuun ottamatta, melko vähän saatavissa (ks. myös Kartovaara & Sauli 2000; Karvonen & al. 2000).

VALTUUSTOJEN STRATEGINEN ROOLI JA STRATEGINEN AJATTELU

Strategiatyöskentelyn keskeiset elementit ovat toimintaympäristön määrittely, visiointi, tavoitteiden asettaminen, vaihtoehtojen punninta sekä keinojen valitseminen. Strategiatyöskentely on ikään kuin näiden tekijöiden ajatuksellista vakioimista ja seurausten hahmottelua. Strategiseen ajatteluun ja toimintaan kuuluu, että tavoitteet ovat määriteltävissä, keinot tarkistettavissa ja tietoiset korjausliikkeet mahdollisia.

Kuntien hallinto on hallinnonuudistushankkeiden myötä 1980-luvun loppupuolelta muuttunut. Muutoksen tunnuspiirteitä ovat olleet yksinkertaistaminen, aiempaa vahvemmat johtamistoiminnot, markkinataloudellisten elementtien mukaan ottaminen sekä hallintotehtävien uudelleenarviointi ja niiden osoittaminen suoritavalle tasolle. Tulosjohtamisen ja managerismin myötä strateginen ja operatiivinen toiminta on pyritty erottamaan toisistaan. Tällä on ollut epäsuotuisia vaikutuksia. Mitä johdonmukaisemmin strateginen ja operatiivinen toiminta on erotettu toisistaan, sitä enemmän tämä on edellyttänyt valtuuston vallan (sallittua) siirtämistä ja (salaista) siirtymistä täytäntöön panevalle organisaatiolle. (Heuru 2000, 383.)

Tehokkuutta korostavaa suuntaa on verrattu eri tutkimuksissa demokratiapainotteisiin ajatuksiin. Niiden mukaan tehokkuutta korostava suunta on ollut demokraattisiin painotuksiin nähden keskeisellä sijalla. Hallinnonuudistus-

hankkeet ovat onnistuneet byrokratian purkamisessa, mutta päätösvallan painopiste on siirtynyt politiikasta hallintoon. (Mm. Heuru 2000; Ryy-nänen 1998, 33–34; Pikkala 1997, 9.)

Hallinnonuudistusta vastaavaa muutosta ei ole tapahtunut poliittisen järjestelmän toiminnan osalta. Valtuuston asema ei ole vahvistunut, vaikka keskeiset uudistukset, valtionosuusuudistus ja uusi kuntalaki, ovat korostaneet valtuuston merkitystä ja ovat käytännössäkin merkinneet päätösvallan siirtoa valtiolta peruskuntiin. Tehokkuus on korostanut erityisasiantuntijatasoon roolia demokratian kustannuksella. Managerismi ja tulosjohtamisen idea ovat edellyttäneet Kauko Heurun (2000, 379–380) mukaan jopa keskeisten demokratian suojamekanismien murtamista. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtuustolle voidaan tuoda yksi ainoa vaihtoehto, jonka se voi vain hyväksyä tai hylätä (Majoinen 1995, 17; Ryy-nänen 1998, 33–35; Tuittu 1994 & 1997).

Strategiatyön lähtökohtana on kunnissa usein ollut tulosjohtamisen ja strategiatyön yhdistäminen. Strateginen ajattelu ja päätöksenteko on kunnalliselämässä ymmärretty oppina, jonka mukaan käytännölliset ”pienet” asiat eivät saisi olla päättäjien kiinnostuksen kohteena, vaan heidän tulisi olla ”suurten” linjojen vetäjiä. Tämä on ristiriidassa sen edustuksellisen demokratian ajatuksen kanssa, että kuntalaisten äänten (intresien) ja valtuutettujen arvojen ja omantunnonkysymysten tulisi nousta poliittiselle esityslistalle valtuutettujen kautta.

Strategiatyöskentely on usein tosiasiaa ollut viranhaltijoiden väline vaikuttaa valtuutettujen käyttäytymiseen ja päätöksiin. Viranhaltijavetoisen valtasäilytys on pyritty kätkemään erilaisin strategisin julistuksin, positiivisin sisällöin ja konsulttivetoisen ”yhteisen sitouttavan työskentelyn” avulla (Möttönen 1997, 356). Viranhaltijavetoisen strategiatyö ja sen kirjalliseen muotoon saatetut yleiset periaatteet ja strategia-asiakirjat ovat pahimmillaan harhauttaneet valtuutetut uskomaan, että päätökset ja operationaalisen tason toiminnot todella perustuvat johonkin olemassa olevaan strategiaan (Majoinen 1995, 60). Hallinnollisesta täytöntöönpanosta on näin tullut itsenäisen harkinnan varaista toimintaa, koska managerialismiin ja tulosajatteluun sisältyvässä strategiatyössä poliittiset päättäjät ovat oikeastaan pikemminkin viranhaltijoiden toiminnan kohde tai yksi sidosryhmä kuin todellisia strategeja. Viran-

haltijat voivat pyrkiä siihen, että poliittiset päättäjät näyttäisivät olevan hallitsevassa asemassa ja tekemässä strategiatyötä yhdessä viranhaltijoiden kanssa. Kuntalaisetkaan eivät aina tiedä, mitkä asiat kulkevat hallinnon ja mitkä politiikan kautta. (Möttönen 1997, 356 & 380–381.)

TUTKIMUKSEN TOUREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä artikkelissa valtuustojen keskustelua tarkastellaan valtuuston strategisen roolin ja strategisen ajattelun viitekehityksessä moraalisten ulottuvuuksien kannalta. Strategisen roolin ja ajattelun viitekehys valittiin tutkimukseen siksi, että oli tarpeen selvittää, ajattelevatko ja keskustelevatko valtuustot lasten ja nuorten hyvinvoinnista ”strategisesti” tilanteessa, jossa tuodaan ensi kertaa selonteon muodossa koottua tietoa oman kaupungin lasten ja nuorten tilanteesta. Jotta valtuusto voisi ottaa strategin paikan, on kunnassa kyettävä keskustelemaan myös hyvinvoinnista ja palveluista eikä vain niiden välineistä eli taloudenpidosta.

Valtuustotyö koostuu useista eri järjestelmistä ja valtuutetuilla on useita eri rooleja suhteessa näihin järjestelmiin. Tämän vuoksi valtuutetut saavat olla, tai oikeastaan heidän pitääkin olla, kiinnostuneita myös hallinnollisista rutiineista ja yksityiskohdista, kuten kuntalaisten oikeuksien toteutumisesta ja toimintojen sujumisesta – toisin kuin manageristinen tai klassinen strategianäkemys esittää. Strategisen ajattelun piiriin kuuluu mahdollisuus keskustella myös kunnan toiminoista, saavutuksista ja heikkouksista. Jos halutaan, tätä voidaan pitää osana pienten askelten politiikkaa (vrt. Quinn 1988; Mintzberg 1991 & 1994). Valtuustotyö on (tai sen pitäisi olla) samanaikaisesti osa kunnan poliittista johtajuutta, johtamisjärjestelmää, hallintoa, mutta myös kansalaisvaikuttamista, demokratiaa ja puoluepoliittista järjestelmää (ks. Majoinen 1995, 146).

Kunnan ”poliittis-strategisella” ja ”operationaalisella” tasolla on kummallakin omat piirteensä ja vaatimuksensa (ks. Stewart 1986, 94). Poliittis-strategisen prosessin pitäisi olla operationaalista prosessia riippumattomampi ajan ja paikan rajoitteista. Prosessin on saatava edetä rauhassa, suojassa kiireeltä ja tehokkuusvaatimuksilta. Tämä on kuitenkin eri asia kuin ”operationaalisten” kysymysten rajaaminen pois strategisen ajattelun piiristä. Valtuuston on nähtävä ”metsä

puilta”, mutta sen otettava myös huomioon, että ”metsä näyttää ylhäältä erilaiselta kuin alhaalta” (ks. Majoinen 1995). Työnjako poliittisen ja suoritettavan hallinnon kesken on tärkeä siten, että poliittis-strategisessa prosessissa korostuu valtuuston demokraattinen rooli ja tämän roolin varassa tapahtuva kontrolli, jota se voi halutessaan harjoittaa suhteessa hallintoon. ”Yleispiirteinen kokonaisvaltaisuus” voi olla tässä suhteessa jopa kohtalokasta. Sivuutettassa päättäjän arvot (ks. Kaufman 1991) sivuutetaan (suoran demokration muotojen puuttuessa) viime kädessä myös kuntalaisten arki tai kuntalaisuus kunnallispoliittisena ja -oikeudellisena kysymyksenä.

Kommunikatiivisen strategiaprosessin ajatus lähtee oppivan organisaation periaatteesta (Sarala & Sarala 1998, 75–76). Siinä valtuutetut osallistuvat valtuustotyöskentelyyn sekä hallinnon että edustuksellisen kuntalaisdemokratian toimijoina. Demokraattista kontrollointia suoritetaan erilaisten intressien pohjalta. Kyse ei ole tavoitteiden ja suuntaviivojen asettamisesta vain tulevaisuutta koskevien visioiden ja tavoitteiden merkityksessä, vaan strategiapohdinta nousee myös arjen kokemuksista ja tiedoista sekä eri toimijoiden intresseistä, tarpeista ja resurssivajeista. Toisaalta valtuusto on osa hallinnollista koneistoa, jolloin valtuusto harjoittaa kontrollia myös esimerkiksi kuntalaisiin nähden.

Valtuutetut tuntuivat aineiston ensi lukemisen jälkeen keskustelevan sekä omista kokemuksistaan ja ”arjen tason” ongelmista ja kysymyksistä että yhteiskunnan ja sen palveluiden roolista. Silti he eivät tuntuneet olleen erityisen perehtyneitä nykypäivän lapsiväestön tilanteeseen tai yksilöllisemmin lapsiperheiden ja lasten arkeen. Keskustelut tuntuivatkin liittyvän kysymyksiin siitä, mikä lapsille, nuorille, vanhemmille ja perheille on hyvää, huonoa, pahaa tai väärin ja ketkä tätä hyvää ja pahaa tuottavat sekä miten eri toimijoiden osuuksia ja vastuuta tulisi muuttaa, jotta hyvä toteutuisi. Lasten ja nuorten hyvinvoinnista vastuussa olevaksi subjektiksi hahmotettiin kovin erilaiset toimijat eri puhujien ja jopa eri kaupunkien kesken tai sitten toimijoiden rooli ja vastuut hahmotettiin toisenlaisiksi. Strategisesta näkökulmasta keskustelut näyttäytyivätkin moraalisisena esityslistoina tai tällaisten hahmotuspyrkimyksinä. Aineiston erilaisten analysointiryitysten jälkeen löydettiin avuksi Michael Kingin (1999) toimittama teos, jonka hän on koonnut erilaisista moraalisisista tavoista, joilla lasten hyvinvoin-

nista keskustellaan yhteiskunnassa. Kyse on siitä, millaisilla hyvän, pahan tai huonon näkemyksillä hyvinvointistrategisia näkemyksiä esitetään ja miten tavoiteltava hyvä perustellaan. Moraali voi kääntyä moralismiksi varsinkin silloin, kun omat näkemykset koetaan parhaimmiksi, toisenlaiset näkemykset halutaan sivuuttaa tai kun omien visioiden ja keinojen tulisi muodostua yleiseksi säännöksi.

Kingin (1999, 15) mukaan lasten hyvinvointiin suunnatut hyvinvoinnin esityslistat tai ohjelmat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan sen mukaan, ketkä ohjelmissa kulloinkin nähdään toiminnan moraaliseksi subjektiksi.

Ensimmäisessä kategoriassa moraaliseksi subjektiksi nähdään lapsi tai nuori itse. Tällöin etsitään vastausta, miten lapsista ja nuorista saadaan heihin itseensä keskittymällä parempia, terveempiä, vastuullisempia, vähemmän itsekkäitä jne. Koululla, vanhemmilla tai yhteiskunnalla ei juuri nähdä olevan osuutta siihen, mitä lapsi tai nuori tarvitsee tullakseen näiden tavoitteiden mukaiseksi. Toisessa kategoriassa subjektiksi hahmotetaan lapsen ympärillä toimivat yksilöt, lähinnä aikuiset, kuten vanhemmat, opettajat ja ohjaajat, jotka kyvyillään, toiminnallaan, asenteillaan ja päätöksillään vaikuttavat lasten elämään, kehitykseen ja vastaavat heidän tarpeisiinsa. (King 1999, 15–16.)

Kahdessa ensimmäisessä kategoriassa moraaliseksi subjektiksi määritellään yksilöt ja heidän väliset suhteensa. Kolmannessa kategoriassa subjekteiksi katsotaan sen sijaan sosiaaliset instituutiot ja prosessit, kuten laki, politiikka, kasvatus, media, lääketiede tai liike-elämä. Näihin järjestelmiin voi sisältyä monia lasten hyvinvointia edistäviä ja ylläpitäviä käytäntöjä, mutta ne toteuttavat ja seuraavat lopulta aina vain omaa strategiaansa tai ohjelmaansa. Kriittisestä näkökulmasta näiden instituutioiden moraaliset koodit palautuvat tai viittaavat aina enemmän tai vähemmän itseensä, jolloin moraaliset koodit tai periaatteet eri järjestelmien sekä järjestelmien ja yksilöiden kesken ovat vain osittain tai vain sattumanvaraisesti yhden-suuntaisia. (King 1999, 15–16.) Kunta palveluineen ja toimintoineen sijoittuu tässä tutkimuksessa toiseen tai kolmanteen kategoriaan sen mukaan, korostetaanko (ja millä tavoin) puheissa yksilöiden ja ryhmien (kuten ammattiryhmien) vaikeko yhteiskunnallisten, poliittisten ja hallinnollisten prosessien ja päätösten toimintaa ja panosta lasten ja nuorten hyvinvoinnissa.

LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN MORAALISET TOIMIJAT

Lappeenrannassa moraaliseksi toimijaksi hahmotettiin useimmin toisen kategorian mukaiset toimijat, erityisesti vanhemmat, Kuopiossa puolestaan kolmannen kategorian institutionaaliset toiminnat. Jyväskylässä painotettiin kuntakohtaisen kunnallispoliittisten ja -hallinnollisten ratkaisujen merkitystä. Lapset eivät olleet moraalisia toimijoita hyvinvointinsa suhteen, nuoret jossakin määrin. Myönteistä tässä on, että lapsia itseään ei enää nykyisin nähdä syyllisinä tai kelvottomina (ks. Piper 1999). Sen sijaan on ”hyvä pistää nuori vähän ajattelemaan...” (mies, Kuopio, vihr.).

Sen sijaan että lapset olisivat hyvin- ja pahoinvointinsa kanssa ”etualalla” tai ”keskellä” ja muut toimijat ”ympäriällä” tähän vaikuttamassa, etualalla olivat enimmäkseen yksilöistä vanhemmat ja individualistinen vanhemmuus sekä instituutioista yhteiskunnallinen vanhemmuus, oma kunta tai yhteiskunta. Valtuutetut ikään kuin kysyivät, ovatko yksilöt tai instituutiot selvinneet riittävän hyvin tehtävästään, millaisia hyviä ja huonoja ominaisuuksia näillä on ja pitäisikö toimijoita tukea vai velvoittaa vastuuseen. Varsin moni strateginen toimija oli kuitenkin vain vähän tai ei lainkaan läsnä.

Lasten hyvinvointi ja terveys olivat esillä varsinkin pahoinvointina, sen ilmiötasolla, kuten moniasiakkuutena ja kiusaamisena. Nuoret olivat esillä katujuopotteluna, osallistumattomuutena ja hyvän käytöksen puuttumisena. Lähtökohtana olivat harvoin pohdinnat taloudellisista, poliittisista, sosiaalisista ja kulttuurisista muutoksista lasten, vanhempien ja perheiden elämässä. Tosin kunnat poikkesivat tässä toisistaan jonkin verran. Yhteiskunnalliset kehityslinjat olivat usein esillä historiattoman poikkileikkauksenomaisesti. On ymmärrettävää, että nykyhetken jokin ongelmallinen tilanne on tämän takia helppo tulkita jopa räjähdysherkäksi.

Seuraavassa tarkastelussa ensisijaisena tutkimusyksikkönä ovat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan hyvän käsitykset niiden moraalisten toimijahahmotusten valossa. Eri kaupunkeihin kiinnitetään huomio toissijaisesti. Eri puolueiden puheenvuoroissa oli eroja, mutta tässä aineistossa kyse oli silti enemmän yksittäisistä valtuuteista kuin puolueiden eroista, mikä vuoksi puolueiden väliset erot jätetään raportoimatta. Yksit-

täinen puheenvuoro on tutkimuksen kohteena käsittelyssä olevan teeman ja argumentin osalta.

YHTEISKUNTAPOLIITTISET PERIAATTEET JA PROSESSIT

Kingin (1999) kategorisoinnin valossa valtuustokeskusteluissa muotoutui lasten hyvinvoinnin moraaliseksi subjekteiksi eri kaupungeissa jonkin verran erilaiset toimijatasot ja -tahot. Lappeenrannassa käsiteltiin muita kaupunkoja enemmän vanhempien vastuuta, rooleja ja tehtäviä. Lappeenrannan kokous oli ennen muuta keskustelua vanhemmista ja vanhemmuudesta. Yhteiskunnalliset instituutiot ja prosessit pysyivät taustalla. Kun valtuutetut ottivat nämä esille, yhteiskunnan palveluiden tärkeimmäksi tehtäväksi katsottiin vanhemmuuden tukeminen. Eräänlainen yksituumaisuus vallitsi siitä, että *mitkään palvelut ja tukimuodot eivät voi kokonaan korvata vanhemmuutta* eikä julkisten palveluiden tehtävä ole *ottaa itselleen vanhemmille kuuluvaa tehtävää*. Näin ollen paitsi yhteiskunnallisten instituutioiden ja prosessien, jopa julkisten palveluiden, kuten koululaitoksen, merkitys toissijaistettiin pois lasten elämästä. Kodeista ja perheistä pyrittiin muotoilemaan ensisijainen yhteiskunnallinen instituutio:

”On erittäin arvokasta tämä, että kuulutetaan mikä on kotien asema tässä yhteiskunnassa... Koulu ja kaikki nämä muut tulevat vasta sen jälkeen.” (nainen, Lappeenranta, kok.)

Kun perheet ja kodit oli ensin muotoiltu keskeiseksi yhteiskunnalliseksi instituutioksi, kulki vastuu- tai tehtäväkysymyksen kohdalla jakolinja, jonka toisella puolella perättiin yksilöiden, vanhempien, nykyistä suurempaa vastuuta jälkikasvustaan ja toisella puolella yhteiskunnan suurempaa vastuuta antaa yksilöille eli vanhemmille mahdollisuus hoitaa paremmin lapsiaan:

”Yhteiskunta on sittenkin tänä päivänä ottanut liikaa vastuuta perheistä ja lapsista... Varsinkin nuoret vanhemmat hyvin helposti heittäytyvät siihen olettamukseen ja uskoon, että kyllä yhteiskunta ... huolehtii heidän perillisistään.” (nainen, Lappeenranta, kesk.)

”Me kaikki vanhemmat emme suinkaan pysty tähän vanhemmuuteen vaativaan tehtävään täysinmääräisesti paneutumaan... Vanhemmuuden tukeminen on tärkein asia...” (nainen, Kuopio, valt.ryhmä epäselvä)

Vanhempien nykyistä suurempaa moraalista vastuuta peräviien valtuutettujen mielestä julkisten palveluiden liian suuri vastuunotto perheistä on heikentänyt vanhempien moraalialia ja kykyä toimia oman hyvinvointinsa eteen:

”Voiko valtakunnan politiikka johtaa siihen, että on edullisempaa olla yksinhuoltaja kuin huoltaa lapsia perheessä, kun taloudellisesti pystyy olemaan itsenäinen...” (nainen, Kuopio, kok.)

”Ehkä syrjäytynyt, päihteissä oleva... on sittenkin päässyt liian vähällä tässä yhteiskunnassa.” (mies, Kuopio, vihr.)

”Vapaan kasvatuksen aallot... saivat jostakin muualta pyyhkiä kuin... Suomessa.” (mies, Lappeenranta, sd.)

Voimakkaimpien yksilökeskeisten argumenttien mukaan vanhempien moraalinen velvollisuus on vastustaa julkisen vallan tunkeutumista kotiin, kasvatukseen ja perheeseen. Kaikki yksilökeskeisten vanhempien suuremman vastuun lisäämisen puheenvuorot eivät kuitenkaan kannattaneet sitä, että tällä tavoin korostetaan yksilöiden moraalista velttoutta. Näiden mielipiteiden mukaan pikemminkin yksilöt tarkoittavat aikuistahoja; kaikkien aikuistahojen pitäisi ottaa vastuuta lapsista ja nuorista, toimia nykyistä moraalisemmin. Tässä argumentissa vanhemmuus ei ole yksilöiden ominaisuus, vaan yhteiskunnallinen instituutio tai suhdekäsite. Aikuisten yhteiskunnassa tarvitaan tämän näkemyksen mukaan nykyistä laajempaa asioihin puuttumisen kulttuuria, ei vain vanhemmilta yksilöinä. Tässä näkemyksessä saattoi niin ikään olla kontrollin painotuksia:

”...koko yhteiskunnan menetelmissä [ja] koko kulttuurissamme on jokin olennainen virhe. [Vaikka] meillä tällä hetkellä on erittäin paljon erilaisia projekteja ja palveluja nuorille, ikävät tilastot vain lisääntyvät... [Koska] ei puututa niihin pieniin rikoksiin... [on] vikaa on meidän metodeissa... Nollatoleranssi... tarkoittaa siis, että aikuistahot sitoutuvat puuttumaan pikkurökösiin ja tästä on näyttöä, että sillä on sitten vaikutusta niihin vakaviin asioihin.” (mies, Kuopio, kok.)

Suppeasti yksilöllistä moraalista järjestystä vaativia esityksiä vastaan asettuivat näkemykset, joissa vanhemmat yksilöinä olivat niin ikään keskeisiä moraalialia toimijoita, mutta enemmänkin voimattomia ja siksi avun ja tuen tarpeessa olevia tai toimenpiteiden kohteita. Yksilöllinen vastuunottaminen edellyttää joissakin tapauksissa ensin tuen saamista. Vanhemmat nähtiin tällöin usein

alistettuina yhteiskunnallisille prosesseille, koska vanhempien vastuulla on paitsi lasten kasvatukseen myös samanaikainen itsensä kehittämisen ja perheensä elättäminen. Esimerkiksi työn paikoin erittäin kovatkin vaatimukset aiheuttavat yhä enemmän ongelmia perheissä. Vanhempien on käytännön syistä usein mahdotonta olla samanaikaisesti hyviä vanhempia, puolisoita ja työntekijöitä.

Koko yhteiskunnan kehityslinjoja pidettiin tässä suhteessa ristiriitaisina: Koska aikuisten on jotenkin selvittävä eri suuntiin vetävien pakkojen ristipaineesta, ei heitä pidä tästä syyllistää. Kuukaan ei ole valmis vanhemmaksi: *kaikki me jouddumme opettelemaan vanhemmuutta kantapään kautta*. Monet yksilöiden ongelmat nähtiin tällöin yhteiskuntapolitiittisten valintojen seurauksena, ei asioina, joihin ei voisi samoilla keinoilla puuttua. Perheessä yksilöihin kohdistuvat ulkopuoliset ja sisäiset vaatimuksia pidettiin niin suurina, etteivät perheet edes nykyisten julkisten palveluiden ja tukimuotojen tuella kykene niihin vastaamaan. Yhteiskunnan instituutioihin ja prosesseihin sisältyvä moraalisten koodien logiikka seuraamukseen ei tämän ”yksilölähtöisen järjestelmäkritiikin” mukaan sovi yhteen perheiden tarpeiden kanssa. Vastuu yksilöiltä siirrettiin yhteiskunnan instituutioille:

”...ajatellaan nyt alaa, jonka hyvin tunnen... kauppa: Marketit on pyhin arjin auki aamuaikaisesta iltamyöhäiseen. Eikä siellä parhaallakaan tahdolla edes nää pienten lasten yksinhuoltajat puhumattakaan perheelisistä niin saa työaikojaan suhteutettua niin, että ne sattuuis lasten koulu- tai muuhun rytmiin sopivasti.” (mies, Lappeenranta, sd.)

”...lapsiaines tuskin on huonontunut kun tilanne on mennyt tähän suuntaan... vaan kyllä se on tässä yhteiskunnassa ja tän rakenteissa ja meissä vanhemmissa ihmisissä tää salaisuus...” (mies, Lappeenranta, myö)

Kahteen muuhun kaupunkiin verrattuna Jyväskylän keskustelu oli hallinto- ja palvelukeskeisempi, ”hallinnollis-pragmaattisempi”. Jyväskylässä toimijoiden moraaliseen vastuumäärittelyyn ei tuntunut olevan tarvetta. Ehkä tähän vaikuttivat kaupunkien erilainen kulttuuri, lasten ja nuorten hyvinvointikeskustelun muutos tarkasteluajanjakson aikana, valtuutettujen mahdollisuus tutustua selonteon sisältöön perusteellisesti, selonteossa käytetty hyvinvoinnin viitekehys tai aiemmat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat keskustelut kaupungeissa. Joka tapauksessa Jy-

väskylässä keskustelua käytiin varsin paljon kaupungin toiminnan ja panostuksen sekä viranomais- ja järjestöyhteistyön tarpeen näkökulmasta. Kaupungissa ei noussut esiin yksilöiden osuus lasten ja nuorten hyvinvoinnissa. Esimerkiksi ei ruodittu vanhempien toimintaa tai heidän velvollisuuksiaan ja vastuutaan eikä nuorison (holtitonta) päihde- ja terveyskäyttäytymistä. Jotkut valtuutetut halusivat mieluummin yksilöityjä ja räätälöityjä kuin institutionaalisia ratkaisuja ja kuppikuntien verkostoja.

LAPSIPOLITIIKAN KEINOT

Tutkimuksessa poimittiin puheenvuoroista ne moraaliset hahmotukset, jotka koskivat kaupungissa aiemmin tehtyjä valintoja ja tällä hetkellä valittavissa olevia vaihtoehtoja. Lähes jokaisessa puheenvuorossa voitiin havaita jonkinlainen arvio nykytilanteesta sekä esitys suunnasta ja toivottavista muutoksista. Usein puhe yhteiskunnallisista tekijöistä, olivatpa ne sitten lama, säästöleikkaukset jne., liukui kuitenkin nopeasti puheeksi yksilöiden toiminnasta, tehtävistä ja vastuista: Ensin valtuutettu saattoi puhua yhteiskunnan muutoksesta ja muutoksen pakottavasta voimasta lapsiperheissä, mutta siirtyi nopeasti puhumaan vanhempien vastuunottamisen tärkeydestä ilman kytköksiä vastuunottamisen niihin edellytyksiin, joiden olisi voinut olettaa puheen alkuosassa toimivan perusteluna.

Monet valtuutettujen päätelmät ovat tuttuja vuosien, jopa vuosikymmenien takaa:

”Lasten ja nuorten parasta ajattelevien tahojen määrä on yllättävän suuri.”

”Palvelujärjestelmä on liian monimutkainen.”

”Resurssit ovat tehottomassa käytössä ja ne kilpailevat keskenään toimien paitsi hallinnon ammattilaisten myös perheiden ja lasten kannalta ristiriitaisesti.”

”Resurssit pitäisi koota toimimaan samansuuntaisesti.”

”Eri hallinnonalojen ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden yhteistyö on tärkeää.”

Lappeenrannassa kuulutettiin kaupunkiohjelmaa tai strategiaa vanhemmuuden puolesta. Parissa puheenvuorossa ehdotettiin viranomaisten ja vanhempien välisen yhteistyön lisäämistä. Kerran esitettiin muutoksia seuraavan vuoden budjettiin, mutta muutoin taloudellisia näkökohtia, kuten resurssien lisäämistä, ei valtuustossa kosketeltu.

Kuopiossa haluttiin selvemmin muutoksia budjettiin ja hallintokuntien talouspäätöksiin. *Ilman taloudellisia edellytyksiä työ jää yleensä tekemättä.* Hallintokuntien toivottiin Kuopiossa tekevän *priorisointeja*, joista tehtiin myös esitys. Priorisointi nähtiin konkreettisena toimenpiteenä ja päätöksenä. Ehkä luontevimmin budjettilisäyksistä puhuttiin Jyväskylässä, jossa ei yhtä selvästi kuin muissa kaupungeissa kiirehditty heti lisäresurssintiehdotusten jälkeen toteamaan, että *kaikki hyvät toimet eivät suinkaan tarvitse rahaa.*

Ennalta ehkäisevän politiikan tarpeesta valtuustoissa keskusteltiin moniselitteisesti ja monissa eri merkityksessä. Kunnan ”ennalta ehkäisevä rooli” liitettiin lähinnä alkoholin ja huumeiden käytön ehkäisyyn, syrjäytymiseen, rajojen osoittamiseen, kouluun tai iltapäiväkerhoihin ja poliisiin työhön. Lappeenrannassa ennalta ehkäisevä politiikka tai työ ei ollut eksplisiittisesti juuri esillä. Jyväskylässä puhuttiin *ennalta ehkäisevistä palveluista* ja *ennalta ehkäisevästä budjetista*. Muutoinkin kunnan ”käytännöllinen” rooli oli Jyväskylässä keskeinen. Sellaisista yksilöitä koskevista asioista kuin henkilökunnan oikeasta mitoituksesta tai jaksamisesta ei kuitenkaan puhuttu missään kaupungissa sanallakaan, paitsi jos tähän kuuluu näkemys, jonka mukaan ”...täytyy nyt olla varuillaan, että henkilökunnan taustat tarkistetaan. Pedofilia on problemaa, joka on maailmanlaajuista...” (nainen, Jyväskylä, krist.).

Kuopiossa korostettiin vanhempien lisäksi aikuisten ja viranomaisten tehokkaampaa puuttumista hyvinvointitekijiin. Tällä saatettiin tarkoittaa lyhyen aikavälin nopeita tukitoimia ja myös kontrolloivia toimia tai toisaalta pitkäjänteistä prosessia, jossa ei ole syytä tehdä välittömiä päätöksiä. Huolta kannettiin ensimmäisessä tapauksessa siitä, että konkreettisten toimenpiteiden aloittaminen kestää liian kauan. Pelkona varsinkin Kuopiossa ja Jyväskylässä oli myös, että hyvinvointikysymykset hajaantuvat lautakunta- ja sektoritasolle ilman, että mukaan saadaan liitettyä valtuuston selkeä kannan- ja vastuunotto tai päätös:

”... jotenkin tää on mennyt taas tälle linjalle, että tämä menee lautakuntatasolle. Eikö pitäisi nyt jotakin konkreettisesti päättää, tuoda jotakin konkreettista kaupunginhallitukselle, en tiedä mitä, mutta jotakin...” (mies, Kuopio, vihr.)

”Suurten tavoitteiden” toteuttamista ”koko ko-

neiston” voimalla pidettiin usein jo lähtökohtaisesti tehottomana ja vääränä:

”... enemmän peräänkuuluttaisin arkipäivän pieniä, selkeitä ratkaisuita joka päivä. Juhlapäätökset ovat hirveän tärkeitä, mutta niihin perustuu jonkinlainen kupla, [jolla] ostamme itsemme tästä valtuutetun tai lautakunnan jäsenyydestä vapaaksi... Haluan peräänkuuluttaa yksilöityjä ja räätelöityjä ratkaisuja. ...olen jopa vähän ahdistunutkin siitä, jos tämän raportin perusteella ruvetaan luomaan ...massiivinen byrokraattinen toimikuntien ja kuppikuntien iso verkosto, jossa suurin piirtein samat ihmiset vannoo, että nyt me teemme nuorille hyvää...” (mies, Jyväskylä, sd.)

Lasten ja nuorten kannalta keskeisimmäksi nähtiin kaiken kaikkiaan varsinkin Lappeenrannassa ja Kuopiossa vanhemmuus ja parisuhde. Yksi keskeinen tapa pyrkiä tähän oli vanhempien vastuunoton lisääminen, jolloin kunnan ainoa järkevä vaihtoehto on saada vanhemmuus kuntoon, joko tukitoimin, vastuunottoa lisäten tai tiukemmin ottein. Velvoittavimmissa puheenvuoroissa oli ensin jopa tehtävä selväksi, että ”vastuu kuuluu yksinomaan heille” (mies, Lappeenranta, kok.).

Kaikki vanhemmuutta korostaneet eivät puhuneet tiukkojen yksilövelvollisuuksien puolesta, vaan näissä tapauksissa kyse oli enemmänkin vanhempien valistamisesta, vanhempien kanssa toimimisesta. Vanhemmat on ikään kuin saatava ymmärtämään kodin ja vanhempien merkitys lapselle. Tällaisten tavoitteiden hyväksi toimiminen edellyttää, että heitä on tuettava ja heidät on saatava mukaan osallistumaan ja käytännön toimintaan, ei niinkään vanhemmuuden kurinpalauttamista:

”Vaikka ne vanhemmat olis vähän huonompiakin, niihin [pitäisi] saaha jotenkin tää tukiverkosto tukemaan niitä vanhempia.” (nainen, Lappeenranta, kok.)

”Toivon mukaan... saataisiin... lapsia ja heidän vanhempiaan näihin käytännön projekteihin.” (mies, Lappeenranta, kok.)

”[Tarvitaan] kunnostustalkoita eri puolilla kaupunkia... jolla saatat se ilmapiiri ja asenne kasvamaan.” (mies, Lappeenranta, myös)

LAPSET JA NUORET PÄÄTÖSTEN TAKANA SEKÄ PÄÄTÖSTEN SELEKTIIVISYYS

Hyvinvoinnista puhuminen näyttää edellyttävän sukupolvien välisiin taloudellisiin rasituksiin ja tulevaisuuden vanhuuden hoivan järjestämiseen liittyviä täsmentämättömiä perusteluita:

”Kun on kyse elämänlaadusta, on kyse myös tulevaisuuden taloudesta, meidänkin tulevaisuudesta.”

Yllättävän vähäisessä määrin valtuutetut kaipaivatkin tietoa siitä, mitä lapset ja nuoret itse voisivat juuri nyt tarvita (tarpeet) ja haluta (preferenssit) tai mitä voisivat olla tämän päivän taloudelliset ja inhimilliset yhteiskunnalliset investoinnit lapsiin ja nuoriin: millainen taloudellinen ja inhimillinen ”velanotto” ja sen ”takaisin maksaminen” on järkevää. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin heterogeenisyydestä ja perheiden jakaantumuksesta hyvin- ja pahoinvoiviin muistutettiin usein. Juuri koskaan lapsia ja nuoria ei silti hahmotettu toimijoiksi yhteiskunnallisiin instituutioihin ja prosesseihin kietoutuneina yksilötoimijoina. Lapsilähtöisen, tarvekeskeisen ja subjektiivisen sekä laadullisen että määrällisen tiedon tarve oli jo kuitenkin selontekojenkin perusteella ilmeinen. Yhteiskunnalliset tekijät lapsissa nähtiin vanhempien ja muiden aikuisten tai perheinstituution ja median vaikutusten kautta:

”Lasten ja nuorten hyvinvointi on riippuvainen perheiden hyvin- taikka pahoinvoinnista, koska lapset asuvat perheissä ja perheiden tilanteisiin luonnollisesti vaikuttavat yhteiskunnalliset tekijät.” (nainen, Jyväskylä, vas.)

Tarpeeseen selvittää asioita lasten ja nuorten tarve-elämästä ja kokemusmaailmasta lähtien viitattiin vain kerran Kuopiossa. Jyväskylässä toivottiin monikulttuurisuutta, erityisesti maahanmuuttajien näkökulmaa. Eräässä puheenvuorossa muistutettiin myös ”lapsilähtöisen” lähestymistavan väärinymmärtämisen mahdollisuudesta:

”Meidän aikuisten on aika helppo määritellä, mitä ne lapset ja nuoret tarvitsevat, mutta me voidaan olla aika lailla väärässä.” (mies, Jyväskylä, vihr.)

Nuoret olivat yksilömoraalisina toimijoina lähinnä terveyskäyttäytymisessä ja siinäkin tarkemmin vain päihdekäyttäytymisessä. Nuorten holtiton päihdekäyttäytyminen liitettiin paitsi heidän omaan myös aikuisten moraaliiin. Omien näkemysten perustelut saivat joskus täysin triviaaleja piirteitä:

”Jos nykyaikana lapsista tehdään sellaisia pikkuaikuisia, että isä ja äiti kauppareissulla ostavat hänelle, 7-vuotiaalle ikioman saunakaljapullon, niin voi silloin kysyä, kuka on ymmärtänyt roolinsa väärin.” (nainen, Kuopio, kok.)

Perheiden katsottiin jakautuvan hyvin- ja huonostivoiviin syrjäytymisen, huume- ja muu päihdekäyttäytymisen, mielenterveysongelmien sekä (nuorison että vanhempien) työttömyyden ja vanhempien liiallisesta työstä aiheutuvien ongelmien suhteen. Vaikka tällainen hyvinvoinnin polarisointumisketju oli esillä, (yhteis)kunnan palveluiden ja toimintojen mahdollisesta eriarvoisesta jakaantumisesta kunnan eri väestöosien kesken puhuttiin vain vähän. Esillä ei ollut yksilöiden tai perheiden putoaminen palveluiden väliin. Keskusteluihin sisältyi jopa eriarvoistavia käytäntöjä oikeuttavia ja niiden merkityksen kumoavia elementtejä. Kun esimerkiksi maksullisuuden (jonka suhteen kaikilla on siis samanarvoinen velvollisuus maksaa) kritisoitiin eriarvoistavan lapsia kouluruokailussa ja liikuntapalveluissa siksi, että *heikommin toimeentulevat on hinnoiteltu palveluiden ulkopuolelle*, niin näitä maksuja myös kannatettiin, koska maksullisuus *lisää palveluiden arvostusta*. Yksilö määriteltiin siis tässä tapauksessa kasvatettavaksi hintatietoiseksi, vaikka nuoren edellytykset saada rahaa riippuvat yleensä vanhemmista (ja peruskouluikäisen lapsen taatusti).

Paikoin kritisoitiin valtuuston tapoja arvottaa lasten ja nuorten palveluita suhteessa muiden väestöosien palveluihin kunnan taloudellisten päätösten yhteydessä. Valtuutetut katsoivat joskus myös itsensä syytäksi lapsiväestön huonoon tilanteeseen lamaleikkaustensa vuoksi. Valinnat olisivat voineet tämän näkemyksen mukaan olla harkittavia:

”...kun ajatellaan meidän saneerausohjelmiamme, niin sieltähän tulee vastaan monia asioita, jotka ovat juuri päinvastaisia kuin tässä [selonteossa] suositellaan...” (mies, Kuopio, sd.)

Kuitenkin ikään kuin estämään taas toisessa ääripäässä mahdollisesti tapahtuvaa liioittelua varoitettiin nyt siitä, että vaikka huoli lapsista ja nuorista onkin kasvanut, ei rahaa, varsinkaan ”suuria summia pidä jakaa kontrolloimattomasti eikä vain parille kolmelle keskeiselle järjestölle” (mies, Jyväskylä, sd.). Kaikenlaisen intoilun takia voitaisiin tehdä jälleen huonoja taloudellisia ja toiminnallisia päätöksiä. ”Nuorisoa ei pidä ostaa hiljaiseksi” eikä ”uusia organisaatioita” ja ”hyvää vannonia kuppikuntien verkostoja” pidä perustaa vain siksi, että aikuiset olisivat tyytyväisiä.

Valtuutetut olivat kiinnostuneita tulevaisuu-

desta ja vaihtoehtoistakin moraalisisina kysymyksinä. Suhteessa tähän yksi lajissaan ainoalaatuinen puheenvuoro sisältyi lapsiperheiden kotipalveluun, joka, toisin kuin lähes kaikki muut käsitellyt asiat, ei ole ollut Suomessa juuri lainkaan tutkimuksen tai keskustelun kohteena viime vuosina. Esimerkki osoittanee, kuinka kunnan strategisten vaihtoehtojen punninta vaatii tietoa ja kokemusta sekä kuntalaisten (erityis)tarpeista että palveluiden tarjonnasta tullakseen pohdituksi vakavasti otettavana strategisena eikä vain moraalisisena kysymyksenä:

”Kotipalvelun resurssien rajallisuudesta johtuen perheyöstä pääsevät osalliseksi sosiaalityön, neuvolan ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa yhdessä sovitut perheet, siitä syystä, että lamavuosina leikattiin hyvin paljon kotipalvelusta pois... Kun ennen oli 500 lasta sen piirissä, niin esimerkiksi vuonna 1998 enää 100. Se on johtanut esimerkiksi tilanteisiin, tiedän omasta tuttavapiiristä, kun siihen kuuluu aika paljon nuoria lapsiperheitä, että jos lapsen äiti, vastasyntyneen lapsen äiti sairastuu vakavasti ja isä on jossakin esimerkiksi ulkomailla työmatkalla, niin lapsi joudutaan siinä tapauksessa sijoittamaan sairaalan teho-osastolle äidin viereen taikka jonnekin sinne. Tämä maksaa yllättävän paljon. Jos meillä olisi kotipalvelussa resursseja pikkasen enemmän, niin hätätapaukset voitaisiin hoitaa, vaikka kyse ei olisiakaan lastensuojelullisesta asiakaasta.” (mies, Jyväskylä, vihr.)

Valtuutetun mielestä hoidon saaminen olisi perheen selviytymisen kannalta olennainen. Merkittävä strateginen virhepäätös perheille ja operationaalinen virhepäätös kaupungille oli valtuutetun mielestä ollut kodinhoitoavun poistaminen ja avun rajoittaminen vain lastensuojelullisiin tilanteisiin.

VALTUUTETTUIJEN ARVIOT SELONTEOSTA

Selontekoa pidettiin uutena, arvostettavana ja tehokkaana tapana tuoda esiin hyvinvointiin ja palveluihin liittyviä näkökohtia. Valtuutetut eivät ole aiemmin saaneet kootusti tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja palveluista. Myönteisenä pidettiin samanaikaisen yleisen ja yksityiskohtaisen tiedon esittämistä. Selonteissa esitettyjen ehdotusten toteuttamista pidettiin tärkeänä. Selonteon tyyppinen tieto nähtiin hyväksi seurannan välineeksi. Tiedon esittämistä ja keräämistä haluttiin myös laajentaa. Etenkin Kuopiossa ja Jyväskylässä toivottiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta- ja asioiden jatkuvaa esil-

läpittämistä ja vastaavien arvioiden tekemistä kouluista ja liikenteestä. Tiedon tuottamista pelkkään kuntien väliseen vertailuun vieroksuttiin:

”...ensi sijassa tulisi paneutua oman kaupungin lasten ja nuorten tilanteeseen, ei ole lohduttavaa tietää, että Jyväskylän lapset oireilevat keskimäärin yhtä paljon kuin muuallakin.” (nainen, Jyväskylä, vas.)

”Hanke on paitsi mahdollisuus myös velvoite.”

”Tärkeätä on miten talousarviossa ja hallintokunnissa sijoitetaan rahaa selonteossa esiintuotuihin näkökohtiin. Monet hyvät toimet eivät juurikaan tarvitse lisää rahaa, vaan toiminnan ja rahan uudelleenkohdentamista.”

Lasten ja nuorten tilanteeseen ei aina kuitenkaan oltu ”tyytymättömiä” sillä tavoin, kuin valtuutetut ehkä olettivat hallinnon haluavan. Valtuutetut peräsivät viranhaltijoilta myös tarkkuutta. Lisäksi joidenkin mielestä selonteon esittämiin tietoihin oli suhtauduttava varauksellisesti, koska selonteko on viranhaltijoiden valikoiden tekemä. Jotkut näistä katsoivat, että selonteko kaunistelee paljon karumpaa todellisuutta.

Selontekoprosessia ja -raporttia myös kritisoitiin siitä, että kaupungin organisaatioyksikkö tai muu tärkeä toimija ei ollut päässyt mukaan selonteon laadintaan tai että sen merkitys ei näkynyt selonteossa riittävästi. Selontekotyöskentelyn olisi haluttu olevan paikoin nykyistä laajapohjaisempi. Aliedustettuina katsottiin olleen varsinkin päiväkodin (Lappeenranta) ja kirjastojen (Kuopio) ja muista kuin kaupungin toimijoista seurakuntayhtymän (Lappeenranta).

Ilman jatkotoimenpiteitä osa valtuutetuista piti selontekoa arvottomana: ”On mentävä isolla joukolla ongelman kimppuun, koska muuten selonteollakaan ei ole merkitystä.” Kokouksissa esiintyi vahvasti halua edetä konkreettisesti. Abstraktimmissa esityksissä haluttiin *yhteiskuntasopimusta* vastuukysymysten ratkaisemiseksi sekä *priorisointia yhteiskunnassa*. Muita jatkotyöskentelyehdotuksia olivat kaupunki- tai muu ohjelma, yhteistoiminnan organisoiminen, taloudelliset panostukset lasten ja nuorten palveluissa. Jyväskylässä valtuutetut ottivat muita kaupunkeja useammin esiin sen, että myös menot saattavat kasvaa. Jyväskylän valtuutetut useammin kuin muiden kaupunkien valtuutetut pitivät lapsiin ja nuoriin liittyviä hyvinvointitavoitteita tärkeämpinä kuin taloutta. Lapsiin ja nuoriin ”sijoittamisen” katsottiin mahdollisesti merkitsevän myös joissakin kohdin menojen lisäämistä. Kuopiossa

korostettiin tarvetta tehostaa kaupungin, vanhempien ja vapaaehtoisten yhteistyötä ja asioihin puuttumista. Lappeenrannassa painotettiin vanhemmuutta vanhempien tukemisena (kaupunki) ja vanhempien suurempana vastuunottamisena (vanhemmat itse).

Valtuustot eivät lopulta asettaneet jatkotyölle tai seurannalle tavoitteita. Lasten ja nuorten asioiden jatkohahmottelu jäi viranhaltijoille. Ehkä olosuhteet kunnan ympäristössä lopulta kuitenkin katsotaan siinä määrin stabiiliksi, että tarvetta uusiin linjanvetoihin tai työnjaollisiin muutoksiin ei koeta (ks. Leväsvirta 1999, 239). Toisten mielestä todella *tärkeistä asioista ei kannata tehdä välittömiä päätöksiä*. Joidenkin mukaan taas *läpäisevä näkökulma* on parempi kuin *erottaa lasten ja nuorten hyvinvointi omaksi toimintalinjaksi*. Lapset ja/tai nuoret voidaan siis joko ottaa erityisten ohjelmien kohteeksi tai yrittää ottaa osaksi kaikkea päätöksentekoa.

Kuopiossa tehtiin kolme esitystä, joista yksi asetettiin kaupunginhallituksen esitystä vastaan. Hallituksen esitys perustui sen yksimieliseen päätökseen hyväksyä kaupunginjohtajan ehdotus, jossa ”kaupunginhallitus esittää selonteon kunnanvaltuustolle hyväksyttäväksi tavoitteellisen ohjelma-asiakirjana. Selonteossa esitetyt toimenpiteet hallintokuntien tulee käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa huomioida seuraavien vuosien talousarvioissa”. Valtuuston esitys kuului, että kaupunginhallituksen ehdotus hyväksytään, mutta täydennettynä siten, että ”jokainen toimiala sitoutuu priorisoimaan/ilmoittamaan mitä tai miten kyseisellä toimialalla tullaan tekemään lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi”. Hallituksen esitys jäi äänestyksen jälkeen voimaan. Jyväskylässä valtuusto hyväksyi yksimielisesti kaupunginhallituksen ehdotuksen, jonka mukaan ”valtuusto hyväksyy hyvinvointiohjelman periaatteessa ja toteaa, että yksityiskohtaiset päätökset tehdään erikseen”.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kuntien tehtäväkenttä on jo pelkästään lasten ja nuorten osalta erittäin laaja. Ennen asiaan tarttumista pitää haasteet ja tehtäväkenttä saada ensin näyttämään tietynlaiselta (ks. Piper 1999, 49). Vasta tämän jälkeen on mahdollista hahmottaa niitä suuntia, joista voidaan löytää apua. De-

mokraattisessa strategiaprosessissa henkilökohtaiset arvot ja kokemukset sekä alustavat konkreettiset ehdotukset tuodaan ensin esille. Asioita järjestellään koko ajan muotoutuvan rakenteen varassa (Sarala & Sarala 1998, 75–76; Kaikkonen 1994).

Selontekokeskusteluista on luonnehdittu yksituumaisiksi (esim. Savon Sanomat 18.5.1999, s. 4). Ne olivat yksituumaisia sen suhteen, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta, ongelmista ja haasteista oltiin yksimielisiä. Sen sijaan näkemykset sen suhteen, kenelle kuuluu vastuu lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja mitä kunnan pitäisi tehdä, poikkesivat toisistaan erittäin paljon. Lapsille vastuu ei kuulunut. Huonostivoivat lapset nähtiin ennemminkin uhreina (tai menestyjinä huonoista oloistaan huolimatta). Nuorille vastuu jo sen sijaan kuului enemmän. Esimerkiksi huumeiden ja muiden päihteiden käyttöön, syrjäytyneisiin ja syrjäytymisuhan alla oleviin nuoriin katsottiin usein saatavan moraalista kohennusta erilaisin velvoittavin kontrollitoimin. Esimerkiksi turvallisuuden lisääminen oli poliisiasia. Sellaiset nuorten tulevaisuutta määrittävät asiat kuin ”koulutusmahdollisuudet”, ”työpaikat”, ”kuntoutus” tai ”oppisopimuspaikat” tai niitä vastaavat ”yhteiskuntapolitiikat” eivät puheissa juuri esiintyneet.

Alkuvaiheessa strateginen haltuunottaminen on ”toiveiden tynnyrin” täyttämistä monella tasolla. Yhtenä teoreettisena alkualetuksena oli, että valtuutetut ovat kiinnostuneita yhtä hyvin arkisista hyvinvointikysymyksistä ja palveluiden toiminnallisista, yksityiskohtaisista kysymyksistä kuin strategisista visioistakin. Nämä eritasoiset teemat olivat läsnä lähes jokaisessa puheenvuorossa. Lisäksi niistä puhuttiin varsin eri tavoin. Kaiken kaikkiaan jotkut toiveiden tynnyriin laitettut asiat myös paisuivat toisten kustannuksella. Valtuustojen keskusteluissa moraalisia toimijoita olivat etenkin vanhemmat, perheet, vähän harvemmin yhteiskunta, päättäjät itse tai hallinto. Keinot kunnallisen ja paikallisen lapsi- tai nuorisopolitiikan kehittämiseksi olivat usein avustus-, projekti-, kerho- ja talkootasolla.

Lasten moraaliseksi toimijoiksi hahmotettiin erityisesti lasten vanhemmat joko yksilöllisten ominaisuuksiensa kautta taikka sitten vanhemmuutena eli yhtenä yhteiskunnallisena prosessina tai suhdekäsitteenä. Nuoret olivat moraalisia toimijoita terveys- ja muun käyttäytymisensä kautta. Puhetapojen poikki kulki jakolinja sen suh-

teen, kannatettiin tuen, oman vastuun vai kontrollin lisäämistä. Tukemisen lisäämistä eksplisiittisesti tai implisiittisesti esittävässä puheessa tukemisen kohde (usein vanhemmat, mutta joskus myös nuoret) oli ”tukemisen” tarpeessa, jolloin ”me” annamme tukea ja tukemisen kohteet (tai perheet, lapset, nuoret) ovat myös ”meitä”:

”... meidän pitäis tukea vanhemmuutta... meillä on paljon ammattiauttajia ...” (nainen, Lappeenranta, kok.)

Sen sijaan kaikkein velvoittavimmassa puheessa moraaliset toimijat, jälleen useimmiten vanhemmat, mutta myös nuoret, olivat ”kontrollin” ja ”kepityksen” tarpeessa. Puheissa velvoittajat etäännytettiin abstraktiksi toimijoiksi, kuten ”yhteiskunnaksi”, kun taas veloituksen kohteet olivat ”heitä”. Velvoittavassa puheessa operoitiin ”heidän” tehtävästään imperatiivin muodossa eikä velvoittajasta käytetty eksplisiittistä toimijamäärittystä. Yksilöistä konstruointiin lapsille huonoa ja pahaa tuottava instituutio ja tätä varten oli määriteltävä jokin vakava tilanne tai seikka, joka johtaa vielä suurempiin ongelmiin, elleivät veloituksen kohteet itse (oma vastuu) tai sitten velvoittajien edustajat ryhdy toimeen (kontrolli, rankaisu):

”...vanhemmilta ei pidä sitä vanhemmuutta eikä vastuuta lapsiensa kasvattamisesta viedä millään tavalla pois. Vastuu yksiselitteisesti kuuluu heille ja sitten nää yhteiskunnan tuottamat palvelut ovat niitä täydentäviä palveluita.” (mies, Lappeenranta, kok.)

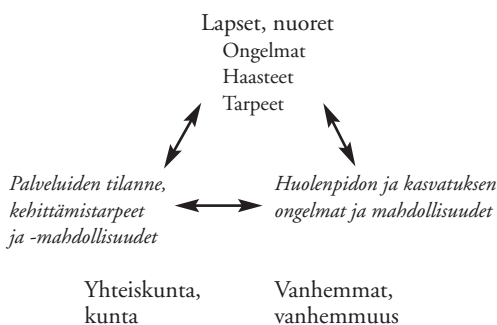
Analyysin perusteella muodostettiin taulukon muotoinen kuvaus tavoista keskustella lasten ja nuorten hyvinvoinnista suhteessa vanhempiin ja vanhemmuuteen (taulukko 2).

Keskustelussa oli myös ”hallinnollis-pragmaattisempi” puhetapansa. Moraaliseksi toimijaksi hahmotettiin tällöin oma kunta päätöksineen ja organisaatioineen. Tämä oli joskus varovaisuutta tai arkuutta vaikeiden asioiden edessä, joskus jonkinlaista realismia, mutta ominaista tälle oli kuitenkin se, että yhteiskunta ja kunta päätöksineen ja toimintoineen ovat tärkeämpi lähtökohta ja näkökulma kuin esimerkiksi vanhemmuus tai vanhemmat. Tässä puhettavassa ei kuitenkaan vaadittu samalla tavoin kuin vanhemmilta tai vanhemmuudelta ”omaa vastuuta” tai ”kontrollia”, valtuusto ei esittänyt hallinnollisten päätösten tar-

Taulukko 2. Vanhempiin ja vanhemmuuteen sekä yhteiskunnan palveluihin liittyvät hyvinvoinnin puhettavat lapsista ja nuorista

Kunnan toiminta/ toiminnan kohteet	Tukeva kannustaminen	Velvoittava vastuun opettaminen	Kontrolloiva velvoittaminen
Vanhemmat ja vanhemuus yksilöiden kautta (yksilökategoria)	Tukitoimien ja -verkkojen kehittäminen	Palveluiden arvostamisen opettaminen	Oikeuksien ja palveluiden valvonta ja kaventaminen
Vanhemmuus ja vanhemmat yhteiskuntapolitiikassa (instituutiokategoria)	Palveluiden kehittämisen korostaminen	Oman vastuun laajentaminen ja korostaminen	Kontrolli- ja rankaisukeinojen korostaminen

Kuvio 1. Yhteiskunnallisten prosessien merkitystä lasten ja nuorten hyvinvoinnissa korostava puhetapa



kempaa seurantaa ja hallinnon kontrollointia samassa merkityksessä eikä läheskään yhtä usein kuin se esitti vanhemmuudesta tai nuorten käyttäytymisestä.

Kuviossa 1 kuvataan tarkemmin näkökulmaa, joka ei ota vanhemmuutta eikä sen kontrollia ja

velvoittavaa vastuun opettamista parhaimpina tapoina edetä lasten ja nuorten asiassa. Se perustuu sen asian hyväksymiseen, että yksilöt ja perheet, vanhemmat ja lapset ovat orgaaninen osa kuntaa ja yhteiskuntaa. Yhteiskunnassa vallitsevat ongelmat ja jännitteet näkyvät perheissä ja lapsissa. Yksilöllisiä, sosiaalisia ja institutionaalisia kaksisuuntaisia vastuita ja oikeuksia ja velvollisuuksia ei voi erottaa toisistaan. Lapsiväestön ongelmat ja tarpeet ovat tosiasia, joka ei muutu ainakaan nopeasti. Palvelut ovat taas yhteiskunnan, kunnan ja valtuutettujen vastuulla. Vastuun jaosta ja tehtävistä on keskusteltava, mutta keskustelun tulee kohdistua pitkäjänteisesti koko kulttuuriin, ei vain yksityiskohtiin eikä yksilöihin ja perheisiin:

”90-luvun lopulla astui isyyteen ja äitiyteen ja avioliittoon aivan uudenlainen sukupolvi, jonka osan heistä käsitys ja ehkä kyky olla isänä, äitinä ja puolisona on toisentyyppinen kuin aikaisemmin yleensä oli tapana. Ei se ole heidän vikansa, se vain on näin.” (mies, Jyväskylä, valt.ryhmä P. M.)

KIRJALLISUUS

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopisto 2000

Jyväskylän kaupunginvaltuuston kokous lasten ja nuorten hyvinvoinnista 15.5.2000

Jyväskylän kaupungin lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko. Sosiaali- ja terveystalvelukeskus, 2000

Kaikkonen, Viljo: Ihminen, strategia-ajattelu ja lastenkatoimi. Hermeneuttinen tutkimus. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A Vol. 420. Tampereen yliopisto 1994

Kartovaara, Leena & Sauli, Hannele: Suomalainen lapsi. Väestö 2000: 7. Helsinki: Tilastokeskus, 2000

Karvonen, Sakari & Hermanson, Elina & Sauli,

Hannele & Harris, Hanna (toim.): Lasten ja nuorten hyvinvointi 1990-luvulla. Tilastoraportti 1/2000. Helsinki: Stakes, 2000

Kaufman, Sandra: Decision Making and Conflict Management in Local Government. In: Managing Local Government. Public Administration in Practice. London: Sage Publications, 1991

King, Michael (ed.): Moral Agendas for Children's Welfare. London & New York: Routledge, 1999

Kuopio: Yhteisvoimin lasten ja nuorten hyvinvointia ja terveyttä edistämään. Lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko, 1999

Kuopion kaupunginvaltuuston kokous lasten ja nuorten hyvinvoinnista 17.5.1999

Lappeenrannan kaupunki: Lasten ja nuorten hyvinvointi Lappeenrannassa – jokaisen aikuisen asia, 1998

Lappeenrannan kaupunginvaltuuston kokouksen

jälkeinen keskustelu lasten ja nuorten hyvinvoinnista 30.11.1998

Lasten ja nuorten hyvinvointiselontekotyöryhmän ehdotus lasten ja nuorten hyvinvointi-indikaattoreiksi. Stakes. Moniste 30.11.2000

Leväsvirta, Leena: Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta 114/1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999

Majoinen, Kaija: Mahdollistava valtuusto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1995

Mintzberg, Henry: Strategic Thinking as "Seeing". In: Näsi, Juha (ed.): Arenas of Strategic Thinking. Helsinki: Liikesivistysrahasto, Foundation of Economic Education, 1991

Mintzberg, Henry: The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: The Free Press, 1994

Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliitisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Acta 86/1997. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997

Pikkala, Sari (toim.): Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia. Acta 85/1997. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997

Piper, Christine: Moral Campaigns for Children's Welfare in the Nineteenth Century. In: King, Michael

(ed.): Moral Agendas for Children's Welfare. London & New York: Routledge, 1999

Quinn, James Brian: Strategic Change: "Logical Incrementalism." In: Quinn, J. B. & Mintzberg, H. & Robert, M. J.: The Strategy Process. Concepts, Contexts, and Cases. London: Prentice-Hall International Editions, 1988

Ryynänen, Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampere: Tampereen yliopiston julkaisujen myynti, 1998

Sarala, Urpo & Sarala, Anita: Oppiva organisaatio. Oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 1998

Stewart, John: The New Management of Local Government. London: Allen & Unwin, 1986

Suominen, Heikki: Väliraportti kuntien selontekohankkeesta. Aiheita 1/1999. Helsinki: Stakes, 1999

Tuittu, Hannu: Eliitti, valta ja budjetti. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A Vol. 429. Tampereen yliopisto 1994

Tuittu, Hannu: Kaupunkien valtanaamiot. Tutkimus paikallishallinnon valtaportaista suurissa kaupungeissa. Acta 78/1997. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997.

ENGLISH SUMMARY

Heikki Suominen: Council discussions on child and youth welfare (Valtuustot keskustelemassa lasten ja nuorten hyvinvoinnista)

In Finland the provision of public services is the responsibility of local municipal authorities. Strategic decision-making with regard to public services is in the hands of local councils, who are encouraged to draw up welfare, health and service reports regarding their child and youth population.

This article reviews the discussions in three local councils on child and youth welfare. The aim was to identify the moral agents in these discussions and to see how these agents were posited on certain strategic-operational dimensions. Michael King's (1999) three categories of moral agendas for children's welfare suggests that morality can remain at the interpersonal level in two ways: the subjects can be children themselves (1st category) or those who through their actions and attitudes have an impact on children's lives (2nd category). In the third category of moral agenda, the social systems and processes are considered to be unjust to children. Local public services cover both the individual and the system level.

The local councils identified the moral agent for child and youth welfare at the second and third level. Children themselves were rarely present. In the first category adolescents were the moral agent in health behaviour. The moral agent itself was the subject of conversation and the political and strategic difference of opinions concerning the roles, responsibilities, obligations, possibilities and threats of this agent. For example, the family was seen either as a construct of individual parental obligations or as a whole and in relation to broader contexts.

Two welfare agendas can be singled out in local municipalities. The first agenda points at a clearer division of responsibilities between 'society' and individuals. The accent is on the care and upbringing of children, in which the moral agent is represented by parents. The meaning of 'society' remained obscure. The second agenda highlights the problems involved in the care and upbringing of children in families as well as the need to improve local public services in order to meet the needs of families in a complex world. Compared with the first agenda, this agenda provides a clearer definition of the responsibilities and moral obligations of 'society' rather than those of individuals.

KEY WORDS:

Child welfare, youth welfare, local councils, municipalities, morals, social policy, family policy, Finland